

## บทที่ 4

### กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน

#### กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน

ข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนในประเทศไทยนั้นปรากฏครั้งแรกอยู่ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 10 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไปนั้นจะโอนไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมโดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว จึงจะโอนได้”

การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เพื่อจะป้องกันการค้าหากำไรในที่ดิน คนมีทุนมาก ๆ ต้องการจะขอจับจองเอาที่ดินจำนวนมาก แต่นายอำเภอหรือข้าหลวงไม่อาจอนุญาตให้จับจองได้เกินกว่า 50 ไร่หรือ 100 ไร่ อาจหาทางหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยให้ลูกน้องหลาย ๆ คนไปขอจับจองมาคนละ 50 ไร่ 100 ไร่ เมื่อได้มาแล้วก็เอาโอนให้นายทุนนั้นเอาไปค้าหากำไรต่อไป โดยทั้งนี้ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองจะไม่ต้องทำประโยชน์จริงจังอะไรในที่ดินเลย วิธีการเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการเลี่ยงกฎหมายดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 9 แล้ว ยังอาจเป็นภัยแก่เศรษฐกิจของชาติได้<sup>1</sup>

ข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรานี้มีลักษณะเป็นเงื่อนไขในการโอนสิทธิแห่งการจับจองที่ดินกับสิทธิครอบครองที่ดิน (ไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์) มากกว่าที่จะเป็นข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่รัฐวางเงื่อนไขในการโอนตามกฎหมายมาตรานี้เป็นที่ดินที่รัฐยังไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ดินของรัฐอยู่ ที่ดินตามกฎหมายนี้จึงไม่ใช่ที่ดินที่เอกชนมีสิทธิแต่อย่างใด นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎหมายนี้ก็ไม่มีลักษณะเป็นการห้ามโอน

---

<sup>1</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479, หน้า 42.

โดยเด็ดขาดกล่าวคือ หากต้องการโอนก็สามารถโอนกันได้แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายเสียก่อนคือ ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับรองว่า ได้มีการทำประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว

สำหรับเหตุผลที่รัฐวางเงื่อนไขห้ามโอนไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากในสมัยนั้นรัฐได้พยายามออกตรวจหรือโอนดีให้แก่ราษฎรแล้ว แต่ออกให้ไม่ทัน ซึ่งหากรัฐออกให้ทัน ราษฎรก็สามารถโอนที่ดินนั้นได้ หากถือเอาความล่าช้าของทางราชการมาเป็นข้อขัดขวางมิให้โอนที่ดินกันได้ก็จะไม่เป็นหลักการอันชอบด้วยเหตุผล ดังนั้น รัฐจึงหาทางผ่อนผันในเรื่องนี้เอาไว้<sup>2</sup>

ต่อมาในปี 2485 ได้มีการนำหลักการห้ามโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 บัญญัติไว้ในมาตรา 9<sup>3</sup>

เหตุผลที่บัญญัติกฎหมายมาตรานี้ออกมา ปรากฏตามคำปรารภว่า ที่ห้ามโอนและห้ามยึดชำระหนี้ เพราะต้องการให้ผู้ทำผูกใจอยู่กับที่ดินจะได้ไม่ปล่อยให้หลุดมือไปง่าย ๆ และที่กำหนด 5 ปี ก็คิดว่าพอสมควร เนื่องจากกำหนดไว้นานนักจะเสียผล เพราะหากตายจะใช้เป็นทุนไม่ได้<sup>4</sup> ส่วนในรายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ 58/2485 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2485 ไม่ได้มีการบันทึกถึงเหตุผลที่มีการบัญญัติในเรื่องห้ามโอนสิทธิในที่ดินเอาไว้ในรายงานการประชุมดังกล่าวคงตกเถียงกันแต่เพียงในเรื่องของข้อยกเว้นของข้อกำหนดห้ามโอนเท่านั้น<sup>5</sup>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 มาตรา 9 ภายในห้าปีนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือสำคัญตามความในมาตรา 8 ผู้ที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดโดยทางมรดก

ภายในกำหนดระยะเวลาห้าปี ที่ดินนั้นย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

<sup>4</sup> กรมเลขาธิการรัฐมนตรี, “หนังสือด่วนที่ ฎ.907/2485, เรื่องส่งร่างพระราชบัญญัติที่ดินครองชีพ พุทธศักราช 24.... เพื่อตรวจพิจารณา” 6 กุมภาพันธ์ 2485.

<sup>5</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย (อนุกรรมการชุดที่ 3) ครั้งที่ 58/2485”, 16 กุมภาพันธ์ 2485.

หลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินที่นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน ข้อกำหนดห้ามโอนนี้มีได้บัญญัติออกมาในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขในการโอนที่ดินแต่อย่างใด หากแต่มีลักษณะเป็นบทบังคับห้ามมิให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนเปลี่ยนมือในที่ดินดังกล่าว เนื่องจากรัฐมีนโยบายต้องการให้ที่ดินที่ผ่านกระบวนการตรวจสอบของรัฐในด้านต่างๆ จนรัฐออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วนั้น ได้ตกอยู่แก่ราษฎรผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น

ต่อมาในปี 2497 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ก็ยังคงมีการนำหลักการห้ามโอนสิทธิในที่ดินมาบัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<sup>6</sup> เจตนารมณ์ของความตามมาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 9 นี้ มุ่งในการที่จะป้องกันมิให้มีการโอนที่ดินที่ทางการได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไปแล้วเปลี่ยนมือกันได้ง่าย ๆ นอกจากนี้ก็จะช่วยป้องกันมิให้มีผู้ฉวยโอกาสขอจับจองครอบครองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยไม่ทำประโยชน์อะไร เมื่อได้โอกาสก็โอนขายให้กับผู้อื่นไป<sup>7</sup>

ในเรื่องการห้ามโอนตามมาตรา 8 และมาตรา 9 นี้แม้จะมีหลักการที่เป็นเงื่อนไขการโอนอย่างเดียวกันและข้อความคล้ายคลึงกับกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ก็ตาม แต่ก็มีข้อปลีกย่อยที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ กฎหมายเก่าอนุญาตให้ตกทอดเป็นมรดกเฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น ส่วนกฎหมายใหม่ในมาตรา 8 วรรค 2 ไม่จำกัดคงใช้คำว่า “เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก” ซึ่งอาจจะตกไปยังทายาทโดยธรรมหรือทายาทใน

---

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้

<sup>7</sup> ศิริ เกวสินสฤชดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 23.

ฐานะที่เป็นผู้รับพินัยกรรมก็ได้ แต่ยอมให้ทายาทที่เป็นผู้รับพินัยกรรมมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ด้วย<sup>8</sup>

และในปี 2497 นี้ ก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<sup>9</sup> ด้วย เหตุที่ต้องบัญญัติเรื่องห้ามโอนไว้ก็เนื่องจากก่อนที่รัฐจะเอาที่ดินของรัฐไปให้ประชาชนจับจอง รัฐจะต้องจัดที่ดินของรัฐนั้นให้อยู่ในสภาพอันดีเสียก่อน มีการบุกเบิกที่ดิน มีการทำถนน มีการทำชลประทานเสียก่อนจึงค่อยนำไปจัดให้ประชาชนยื่นขอจับจอง<sup>10</sup> และเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะป้องกันมิให้ผู้รับการจัดสรรที่ดิน หรือผู้จับจองที่ดินของรัฐโอนที่ดินเปลี่ยนมือกันได้ง่าย เกรงว่าที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพล และป่าไม้อันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติก็จะถูกบุกรุกทำลายไปอีก<sup>11</sup>

ต่อมาในปี 2511 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่ยังคงมีการนำหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 12<sup>12</sup>

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

<sup>9</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ภายในห้าปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินมาตรา 30 ผู้เป็นเจ้าของจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้นอกจากการตกทอดทางมรดก

ภายในระยะเวลาดังกล่าวในวรรคก่อน ที่ดินยอมไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดิน โดยรัฐมิได้ให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

<sup>10</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 344.

<sup>11</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 112.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

โดยมีข้อห้ามโอนที่ดินที่ได้รับโฉนดที่ดินแล้วเฉพาะการจัดที่ดินผืนใหญ่ซึ่งรัฐได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณูปโภคหรืออื่น ๆ เท่านั้น คือ ห้ามโอนมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินผืนใหญ่ที่รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณูปโภคหรืออื่น ๆ รวมทั้งการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามมาตรา 33 นั้น ไม่มีข้อกำหนดห้ามโอน<sup>13</sup>

เหตุผลในการกำหนดห้ามโอนเอาไว้ก็เพื่อไม่ให้บุคคลค้ากำไรจากที่ดินและที่กำหนดห้ามโอนเอาไว้ 5 ปี ก็เนื่องจากสมาชิกนิคมที่เป็นคนจนได้รับที่ดินทำกิน 25 ไร่ จะใช้ที่ดินทำกินจริงๆ ในเนื้อที่เพียง 15 ไร่ เหลืออีก 10 ไร่ ก็ทิ้งรกร้างไว้ เพราะไม่มีทุนจะทำต่อ ฉะนั้น จึงกำหนดห้ามโอนไว้เพียง 5 ปี เพื่อจะได้หาทางทำทุนต่อไป<sup>14</sup>

ต่อมาในปี 2515 ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515<sup>15</sup> เหตุที่มีการแก้ไขมาตรานี้เนื่องจากในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีใบจองโดยเร็วตามความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพราะขัดข้องในทางเทคนิค การรังวัดสร้างระวางแผนที่บริเวณที่ดินจัดสรรอยู่ห่างไกลชุมชน ไม่มีหมุดโครงงานหลักฐานแผนที่ ในทางปฏิบัติบริเวณที่ไม่มีระวางแผนที่นี้ เจ้าพนักงานจะได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ไปแทนก่อน ซึ่งถ้าตีความโดยเคร่งครัดแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ไปแทนก่อนน่าจะขัดต่อกฎหมาย ก็ยังสร้างปัญหายุ่งยากให้อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อออก น.ส.3 ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทหนึ่งให้ไปแล้วก็ไม่เริ่มต้นนับระยะเวลาการห้ามโอน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ชัดว่า ให้เริ่มนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสับสน อาจหลงลืมจดทะเบียนโอนที่ดินที่ออก น.ส.3 ดัง

<sup>13</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 112.

<sup>14</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.....”, 9 มิถุนายน 2509.

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินอันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดก

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินย่อมไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

กล่าวให้แก่ผู้อื่นไปได้ ซึ่งการจดทะเบียนโอนเป็นโมฆะ ผู้รับโอนโดยสุจริตย่อมได้รับความเสียหาย  
 ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้แก้ไข มาตรา 31 เสียใหม่ดังกล่าวข้างต้น

สำหรับเหตุผลในการขยายระยะเวลาออกไปเป็น 10 ปี โดยไม่จำกัดว่าเป็นใบจองที่ได้มา  
 จากการจัดที่ดินประเภทใดนั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าที่ดินที่รัฐได้จัดแบ่งให้ไปแล้วก็ดีหรือ  
 เปิดให้จับจองที่ดินผู้ได้รับใบจองส่วนมากมักจะโอนให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาดีหรือเป็นหนี้สินเขาเป็น  
 เหตุให้ที่ดินที่รัฐประสงค์จะจัดให้คนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่พอทำกินไปตกอยู่ในมือ  
 ของพวกนายทุนเป็นการผิดความประสงค์ของทางราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรเหล่านี้เมื่อ  
 โอนที่ดินให้คนอื่นก็เข้าไปบุกรุกป่าสงวนของชาติอีก ทำให้เกิดการบุกรุกที่ป่าหรือที่ดินของรัฐโดยไม่มี  
 ี่ที่สิ้นสุด แม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามโอนไว้ 5 ปี บุคคลดังกล่าวก็ยังหาวิธีเลี่ยงโดยทำเป็นหนังสือ  
 มอบอำนาจโอนขายทิ้งไว้ให้ผู้อื่นแล้วตัวก็อพยพหายไป เมื่อครบกำหนด 5 ปี ผู้รับมอบอำนาจก็มา  
 ทำการโอนที่ดินเป็นของตนเองได้ ทางราชการจึงเห็นว่าระยะเวลา 5 ปีสั้นไป ควรขยายไปเป็น 10 ปี เพื่อ  
 ให้การควบคุมที่ดินของรัฐที่ได้จัดให้แก่ประชาชนได้ผลอย่างจริงจัง จึงได้กำหนดห้ามโอนสำหรับ  
 ใบจองที่ออกทุกกรณีด้วย ไม่ว่าจะใบจองที่ออกโดยรัฐเป็นผู้จัดให้หรือเปิดโอกาสให้บุคคลขอจับ  
 จองที่ดินเองก็ตาม<sup>16</sup>

ในปี พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2516 ที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 ออกใช้บังคับใหม่ ๆ มี  
 ปัญหาถกเถียงอยู่มากกว่า ที่ดินที่ออกไปจองไปก่อนประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คือ ก่อนปี  
 พ.ศ. 2515 ต่อมาได้นำมาออกโฉนดที่ดินและ น.ส.3 แล้ว จะถูกบังคับห้ามโอน 5 ปี ตามมาตรา 31  
 เดิม (พ.ศ. 2497) หรือ 10 ปี ตามมาตรา 31 ใหม่ (พ.ศ. 2515) ซึ่งมีความเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย  
 ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรเป็นไปตามมาตรา 31 ปี พ.ศ. 2497 อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรจะเป็นไปตาม  
 มาตรา 31 ปี พ.ศ. 2515 ผลสุดท้าย ข้อถกเถียงก็เป็นอันยุติลง โดยกรมที่ดินได้ชี้แจงแนวทาง  
 ปฏิบัติในเชิงตีความกฎหมายด้วยว่า ไม่ว่าจะใบจองจะออกไปก่อน หรือออกหลังประกาศคณะ  
 ปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ถ้ามีการออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หลังจากทีประกาศ  
 คณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ที่ดินนั้นย่อมถูกห้ามโอนทั้งสิ้น เพราะถ้อยคำในกฎหมายไม่มีข้อ  
 ยกเว้นไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายเก่าถูกยกเลิกไปแล้วจะนำมาใช้บังคับอีกไม่ได้ ในทาง  
 ปฏิบัติก็ได้ถือกันมาเช่นนี้ เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะป้องกันมิให้ผู้รับการจัดสรรที่ดิน หรือ

<sup>16</sup> ภาสกร ชุนهوري, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 361.

ผู้จับจองที่ดินของรัฐโอนที่ดินเปลี่ยนมือกันได้ง่าย เกรงว่าที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพล และป่าไม้อันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติก็จะถูกบุกรุกทำลายไปอีก<sup>17</sup>

นอกจากนี้ในปี 2515 นี้ ได้มีการนำหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปบัญญัติเป็นมาตราเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>18</sup> เหตุที่ต้องบัญญัติห้ามมิให้บุคคลตามมาตรา 58 วรรคสอง (3) โอนสิทธิในที่ดินไปภายในกำหนด 10 ปี ก็เนื่องจาก ความจริงแล้วกฎหมายถือว่าบุคคลเหล่านี้เข้าครอบครองที่ดินโดยผลการโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบบย่า หรือ หลักฐานในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งมิได้เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สรุปคือผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่มีหลักฐานอะไรเลยนั้น เป็นผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 แต่เนื่องจากรัฐมนตรีมโนบายมุ่งที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งยอมรับกันว่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่น้อยจึงไปบุกเบิกที่ดินของรัฐ เพื่อเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เพราะฉะนั้นในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือ

<sup>17</sup> ศิริ เกวสินสฤกษ์ดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 112.

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดิน และทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบบย่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (3) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

หนังสือรับรองการทำประโยชน์รัฐจึงออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วย<sup>19</sup>

มาตรา 58 ทวิ นี้ความจริงก็คือเป็นการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรอย่างหนึ่งคล้ายการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 กล่าวคือเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับทั้งสิ้น จะต่างกันบ้างก็ตรงที่ การจัดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ นี้ไม่มีการออกไปจอง แต่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เลย และเนื่องจากการจัดที่ดินโดยให้ราษฎรมาจับจองต้องมีข้อกำหนดห้ามโอนไว้ในมาตรา 31 ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดที่ดิน จึงจำเป็นต้องบัญญัติข้อกำหนดห้ามโอนไว้ในมาตรา 58 ทวิ ด้วย มิฉะนั้น การจัดที่ดินจะเกิดความเหลื่อมล้ำกัน

นอกจากนี้ เหตุที่มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินโดยเพิ่มเติมมาตรา 58 ทวิ ขึ้นมาใหม่นี้ ก็เนื่องจากนโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ไม่ให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาเป็นนโยบายที่มุ่งจะให้ความรับรองคุ้มครองผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลที่มีสิทธิขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และหลักการนี้ก็เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการโอนสิทธิครอบครอง แต่กฎหมายที่ดินยอมรับรองสิทธิครอบครองต่อเนื่องเฉพาะผู้ที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เท่านั้น<sup>20</sup>

ต่อมาในปี 2517 ได้นำหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินมาบัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517<sup>21</sup>

<sup>19</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 145.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 44 ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดกหรือการโอนไปยังสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการ จัดรูปที่ดินหรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง



เนื่องจากรัฐได้นำที่ดินของรัฐจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมบางประการ คือ จำกัดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินเดิมโอนที่ดินที่ได้รับไปภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

มาตรการตามบทบัญญัตินี้คงเป็นเช่นเดียวกับมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 คือต้องการจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ต้องการเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงเท่านั้น ข้อกำหนดห้ามโอนเช่นนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อช่วยป้องกันผู้ไม่ประสงค์เป็นเกษตรกรต่อไปขายที่ดิน หรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินได้ แต่ทั้งนี้มาตรา 44 มีบทยกเว้นให้โอนได้ในกรณีเป็นการโอนโดยการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ตนเป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินต่อไป หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เพราะในกรณีเช่นนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการเสียประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายของการจัดรูปที่ดิน ในระหว่างกำหนดเวลาห้าปีที่กล่าวนั้น มาตรา 44 วรรคสอง กำหนดให้ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี แม้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะเป็นของเอกชนแล้วก็ตาม<sup>22</sup>

ต่อมาในปี 2518 ได้นำหลักการเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินมาบัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>23</sup>

ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “หน่วยที่ 14 การจัดรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15 พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 695.

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมายนี้ มีลักษณะที่แตกต่างจากข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมายอื่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ ตามมาตรา 39 นี้ กำหนดห้ามโอนในลักษณะเด็ดขาดโดยห้ามโอนตลอดไป ส่วนข้อกำหนดห้ามโอนตามกฎหมายอื่นจะมีลักษณะเป็นการห้ามโอนเพียงชั่วคราวหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ข้อกำหนดห้ามโอนตามกฎหมายนี้จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการโอนที่ดินของเอกชนค่อนข้างเด็ดขาดกว่าในกฎหมายอื่น

ปัญหามีว่า ที่ดินที่ห้ามโอนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วยหรือไม่ ในทางปฏิบัติกฎหมายหลายฉบับจะบัญญัติคู่กันไว้เสมอว่า ในระหว่างการห้ามโอนตามกฎหมายนั้น ที่ดินนั้นจะได้รับยกเว้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีด้วย ความจริงการบัญญัติห้ามโอนไว้แต่ถ้าให้บังคับคดีกันได้ก็จะเท่ากับเป็นการให้โอนกันได้นั่นเอง เพราะในการบังคับคดีจะมีการบังคับขายทอดตลาดไปยังผู้อื่นต่อไป ในหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ทรัพย์สินที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมายก็จะยึดบังคับคดีไม่ได้ด้วยในตัว (มาตรา 285 (2) ป.วิ.พ.) จึงเห็นได้ว่า ที่ดินที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินนี้ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีด้วย<sup>24</sup>

เหตุผลที่บัญญัติเรื่องข้อกำหนดห้ามโอนเอาไว้เนื่องจากกฎหมายนี้ รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยกระจายการถือครองที่ดิน โดยรัฐจะจัดซื้อหรือจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ ดังนั้น เมื่อรัฐมอบสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว รัฐก็ต้องการหลักประกันว่า เกษตรกรเหล่านั้นจะมีที่ดินทำกินตลอดไปชั่วลูกชั่วหลาน ไม่โอนขาย ที่ดินเหล่านั้นเพียงเพราะเห็นว่าที่ดินมีราคาสูง รัฐจึงต้องกำหนดข้อห้ามโอนสิทธิในที่ดินเอาไว้

ต่อมาในปี 2521 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ได้แก้ไขหลักการของมาตรา 31 เดิมเป็นมาตรา 31 ใหม่<sup>25</sup> อีกครั้งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้

<sup>24</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หน่วยที่ 14 การจัดรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน,” หน้า 732.

<sup>25</sup> ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 31 ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกในวันหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2515 ห้ามมิให้ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น

ผู้ได้รับใบจองได้รับความยุติธรรม ทั้งนี้การแก้ไขมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในปี 2515 ดังกล่าว ทำให้การบังคับห้ามโอนให้ถือวันออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นสำคัญ และการยึดถือตามแนวทางของกรมที่ดินอย่างเคร่งครัด คือ ให้ห้ามโอนที่ดิน 10 ปี ทุกกรณี เช่นนี้ ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้รับใบจองมาก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติใช้บังคับ โดยเหตุผลดังกล่าวแล้ว การแก้ไขมาตรานี้ซึ่งเป็นไปในลักษณะผ่อนคลายเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการห้ามโอนที่ดินเสียใหม่ ดังนี้คือ

1. ที่ดินที่จะห้ามโอนมีกำหนด 10 ปี ต้องเป็นที่ดินที่ผู้นั้นได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกในวันหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ยกเว้นการตกทอดทางมรดก การโอนให้แก่ทบวงการเมืองหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

2. ถ้าที่ดินนั้น เจ้าของได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกให้ก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ก็จะไม่มีการกำหนดห้ามโอนแต่อย่างใด เว้นแต่ที่ดินที่บุคคลได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการจัดที่ดินให้ราษฎรที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ จึงจะมีข้อกำหนดห้ามโอน 5 ปี

---

เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับการได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่ได้ออกให้ก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 แต่ถ้าเป็นการได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการจัดที่ดินให้ราษฎรที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ การห้ามโอนตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดห้าปี

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

การแก้ไขครั้งนี้เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อมิให้มีการห้ามโอนย้อนหลังนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ใช้บังคับเป็นต้นไป เป็นนโยบายที่ช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับใบจองไปก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับให้คงสิทธิตามมาตรา 31 ที่ออกใช้ครั้งแรกโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497<sup>26</sup>

นอกจากนี้ในปี 2521 นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 ทวิ โดยแก้ไขถ้อยคำในวรรคสี่ที่ว่า “...ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง...” มาเป็น “...ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1)...” และย้ายข้อความในวรรคสี่เดิมมาเป็นวรรคสามใหม่<sup>27</sup> นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขมาตรา 58 ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>28</sup> ได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับข้อห้ามโอน โดยได้มีข้อยกเว้นอย่างอื่นเพิ่มเข้ามา ซึ่งเดิมการห้ามโอนที่ดินนั้นมีข้อยกเว้นเฉพาะการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ราชการ เมื่อแก้ไขใหม่แล้วได้มีการแก้ไขถ้อยคำบางคำ และเพิ่มข้อยกเว้นเรื่องการโอนที่ดินให้แก่สหกรณ์เข้าไปด้วย รวมความแล้วกรณีห้ามโอนที่ดินจะมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้อนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว<sup>29</sup>

<sup>26</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 113.

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสาม เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ซึ่งได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้าที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

<sup>29</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 142-143.

ต่อมาในปี 2528 ได้มีการยกเลิกมาตรา 58 ทวิ วรรคห้า<sup>30</sup> โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 การแก้ไขวรรคนี้ก็เพื่อให้มีการยกเว้นการห้ามโอนสำหรับองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจด้วย เป็นการแก้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น เพราะถ้ายกเว้นเฉพาะทบวงการเมืองอย่างเดียวก็จะไม่ครอบคลุมถึงองค์การหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องรับโฉนดที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการด้วย<sup>31</sup>

เรื่องข้อกำหนดห้ามโอนนี้เป็นนโยบายของรัฐที่เกิดจากเหตุที่ว่าเมื่อรัฐช่วยให้คนยากจนเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วให้โฉนดไปแล้ว ก็ต้องการที่จะคุ้มครองไม่ให้บุคคลเหล่านั้นโอนที่ดินให้นายทุนหรือผู้อื่นโดยสะดวกรวดเร็ว เขาจะได้ไม่ไปบุกทำลายป่าไม้ของชาติต่อไปอีก ทำให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลายมากขึ้น แต่ถ้าหากจะโอนที่ดินให้กับทบวงการเมือง เช่นเกิดศรัทธาจะยกที่ดินให้เป็นที่ตั้งอำเภอ โรงเรียน หรือโรงพยาบาล ดั่งนี้กฎหมายเปิดช่องให้ทบวงการเมืองที่มีหน้าที่รับโอนได้ ในกรณีโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ก็เช่นกัน เห็นได้ว่ารัฐมุ่งส่งเสริมกิจการสหกรณ์ จึงเปิดโอกาสให้มีการโอนที่ดินกันได้ด้วย ส่วนกรณีตามวรรคห้าที่กำหนดให้ที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีนั้น แม้จะมีผลเสียทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่เป็นที่น่ายินดีว่าขณะนี้เรามีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรของรัฐบาล ซึ่งยอมรับจำนองที่ดินประเภทที่มีข้อจำกัดห้ามโอนนี้ไว้ก็เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ให้ได้รักษาที่ดินของตนไว้นานเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

<sup>31</sup> ศิริ เกวสินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 147.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

เหตุผลที่รัฐต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการไม่มีหลักฐานอะไรเลยเพราะนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือให้การครอบครองที่ดินของบุคคลดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมา จะได้ไม่ต้องมีโทษ เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าส่วนใหญ่บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว จึงเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำกิน การจำกัดเนื้อที่ในการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีผู้ฉวยโอกาสบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้รัฐยังเห็นว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ น่าจะเป็นการเพียงพอของการใช้ที่ดินในแต่ละครอบครัวแล้ว<sup>33</sup>

ต่อมาปี 2528 ได้มีการแก้ไขมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>34</sup> โดยได้เพิ่มข้อยกเว้นการห้ามโอนเกี่ยวกับที่ดินที่จะโอนให้แก่องค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจได้ ไม่จำกัดเฉพาะทบวงการเมืองเท่านั้น

จากที่กล่าวมาพอจะสรุปได้ว่า เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนได้ดังนี้ คือ

1. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 10 บัญญัติขึ้นเพื่อจะป้องกันนายทุนเอาที่ดินไปทำการค้าหากำไร ซึ่งถือเป็นภัยแก่เศรษฐกิจของชาติด้วย โดยต้องการจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะทำกินในที่ดินและทายาทโดยธรรมของผู้นั้นที่มีสิทธิในที่ดินได้

<sup>33</sup> สุวัฒน์ กำลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2535), หน้า 8.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 วรรคท้าย ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

2. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 บัญญัติไว้ในมาตรา 9 บัญญัติขึ้น เพราะต้องการให้ผู้ทำผูกใจอยู่กับที่ดินจะได้ไม่ปล่อยให้หลุดมือไปง่าย ๆ และสามารถไ้ที่ดินดังกล่าวเป็นทุนในการทำประโยชน์ต่อไปได้

3. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 วรรคสอง และ มาตรา 9 มาตรา 8 วรรคสองนี้ บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งในการที่จะป้องกันมิให้มีการโอนที่ดินที่ทางการได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไปแล้วเปลี่ยนมือกันได้ง่าย ๆ นอกจากนี้ก็จะช่วยป้องกันมิให้มีผู้ฉวยโอกาสขอจับจองครอบครองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยไม่ทำประโยชน์อะไร เมื่อได้โอกาสก็โอนขายให้กับผู้อื่นไป แต่ยังมีข้อยกเว้นยอมให้ทายาทที่เป็นผู้รับพินัยกรรมมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้

4. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 31 บัญญัติขึ้นเนื่องจากในการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามประมวลกฎหมายนี้ ก่อนที่รัฐจะเอาที่ดินของรัฐไปให้ประชาชนจับจอง รัฐจะต้องจัดที่ดินของรัฐนั้นให้อยู่ในสภาพอันดีเสียก่อน มีการบุกเบิกที่ดิน มีการทำถนน มีการทำชลประทาน เสียก่อนจึงค่อยนำไปจัดให้ประชาชนยื่นขอจับจอง และเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าที่ดินที่รัฐได้จัดแบ่งให้ไปแล้วก็ดีหรือเปิดให้จับจองก็ดีผู้ได้รับใบจองส่วนมากมักจะโอนให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาดีหรือเป็นหนี้สิน เป็นเหตุให้ที่ดินที่รัฐประสงค์จะจัดให้คนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่พอทำกิน ไปตกอยู่ในมือของพวกนายทุนเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของทางราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรเหล่านี้เมื่อโอนที่ดินให้คนอื่นก็เข้าไปบุกรุกป่าสงวนของชาติอีก ทำให้เกิดการบุกรุกที่ป่าหรือที่ดินของรัฐโดยไม่มีที่สิ้นสุด และเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่จะป้องกันมิให้ผู้รับการจัดสรรที่ดิน หรือผู้จับจองที่ดินของรัฐโอนที่ดินเปลี่ยนมือกันได้ง่าย เกรงว่าที่ดินจะตกไปอยู่ในมือของผู้มีอิทธิพล และป่าไม้อันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติก็จะถูกบุกรุกทำลายไปอีก

5. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ทวิ เหตุที่ต้องบัญญัติห้ามมิให้บุคคลตามมาตรา 58 วรรคสอง (3) โอนสิทธิในที่ดินไปภายในกำหนด 10 ปี ก็เนื่องจาก ความจริงแล้วกฎหมายถือว่าบุคคลเหล่านี้เข้าครอบครองที่ดินโดยพลการโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบบ่า หรือ หลักฐานในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งมิได้เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สรุปคือผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่มีหลักฐานอะไรเลยนั้น เป็นผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายมุ่งที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งยอมรับกันว่าส่วนใหญ่

เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่น้อยจึงไปบุกเบิกที่ดินของรัฐ เพื่อเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เพราะฉะนั้นในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รัฐจึงออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านี้ด้วย

เรื่องข้อกำหนดห้ามโอนนี้เป็นนโยบายของรัฐที่เกิดจากเหตุที่ว่าเมื่อรัฐช่วยให้คนยากจนเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วให้โฉนดไปแล้ว ก็ต้องการที่จะคุ้มครองไม่ให้บุคคลเหล่านั้นโอนที่ดินให้นายทุนหรือผู้อื่นโดยสะดวกรวดเร็ว เขาจะได้ไม่ไปบุกทำลายป่าไม้ของชาติต่อไปอีก ทำให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลายมากขึ้น แต่ถ้าหากจะโอนที่ดินให้กับทบวงการเมือง เช่นเกิดศรัทธาจะยกที่ดินให้เป็นที่ตั้งอำเภอ โรงเรียน หรือโรงพยาบาล ดังนั้นกฎหมายเปิดช่องให้ทบวงการเมืองที่มีหน้าที่รับโอนได้ ในกรณีโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ก็เช่นกัน เห็นได้ว่ารัฐมุ่งส่งเสริมกิจการสหกรณ์ จึงเปิดโอกาสให้มีการโอนที่ดินกันได้ด้วย ส่วนกรณีตามวรรคท้ายกำหนดให้ที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีนั้น แม้จะมีผลเสียทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่เป็นที่น่ายินดีว่าขณะนี้เรามีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรของรัฐบาล ซึ่งยอมรับจำนองที่ดินประเภทที่มีข้อจำกัดห้ามโอนนี้ไว้ก็เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ให้ได้รักษาที่ดินของตนไว้นานเท่าที่จะเป็นไปได้

เหตุผลที่รัฐต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการไม่มีหลักฐานอะไรเลยเพราะนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือให้การครอบครองที่ดินของบุคคลดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมา จะได้ไม่ต้องมีโทษ เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าส่วนใหญ่บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว จึงเข้าไปบุกเบิกที่ดินของรัฐเพื่อทำกิน การจำกัดเนื้อที่ในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีผู้ฉวยโอกาสบุกรุกทำลายป่า นอกจากนี้รัฐยังเห็นว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ น่าจะเป็นการเพียงพอของการใช้ที่ดินในแต่ละครอบครัวแล้ว

6. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 บัญญัติขึ้นเพื่อเพื่อไม่ให้บุคคลค้ากำไรจากที่ดิน และเพื่อให้มีที่ดินเพื่อใช้ทำทุนต่อไป



7. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 44 บัญญัติขึ้นเนื่องจากรัฐได้นำที่ดินของรัฐจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมบางประการ คือ จำกัดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินเดิมโอนที่ดินที่ได้รับไปภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ข้อกำหนดห้ามโอนเช่นนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อช่วยป้องกันผู้ไม่ประสงค์เป็นเกษตรกรต่อไปขายที่ดิน หรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินได้ แต่ก็มิข่มขู่กั้นไม่ให้โอนได้ในกรณีเป็นการโอนโดยการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ดินเป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินต่อไป หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง เพราะในกรณีเช่นนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการเสียประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายของการจัดรูปที่ดิน

8. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติขึ้นเนื่องจากตามกฎหมายนี้ รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยกระจายการถือครองที่ดิน โดยรัฐจะจัดซื้อหรือจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ ดังนั้น เมื่อรัฐมอบสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว รัฐก็ต้องการหลักประกันว่า เกษตรกรเหล่านั้นจะมีที่ดินทำกินตลอดไปชั่วลูกชั่วหลาน ไม้ออนขายที่ดินเหล่านั้นเพียงเพราะเห็นว่าที่ดินมีราคาสูง รัฐจึงต้องกำหนดข้อห้ามโอนสิทธิในที่ดินเอาไว้

## คำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน

### 1. มาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3393/2525 ประมวลกฎหมายที่ดิน ม.31 มีเจตนารมณ์จะปกป้องราษฎรให้มีที่ดินไว้ทำกินเป็นเวลานานอย่างน้อย 10 ปี ดังนั้นการที่โจทก์กับผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำสัญญาอันมีผลเป็นการโอนสิทธิในที่ดินโดยส่งมอบการครอบครองให้แก่กันภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน แม้จะเรียกว่าสัญญาจะซื้อจะขาย และระบุในสัญญาว่าจะมีการโอนกรรมสิทธิ์เมื่อพ้นกำหนดห้ามโอนแล้ว ก็เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย สัญญานี้จึงเป็นโมฆะ และถึงแม้ต่อมาจะมีการยกเลิกความใน ม.31 มิ

ให้ใช้บังคับกับที่ดินในกรณีดังเช่นคดีนี้ก็ตาม ก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่เป็นโมฆะแล้วนั้นกลับสมบูรณ์ได้อีก

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 909/2531** ที่ดินที่ทางราชการจัดให้ราษฎรทำกินนั้น ห้ามโอนภายใน 10 ปี ตาม ป.ที่ดิน มาตรา 31 ดังนี้ แสดงว่าทางราชการยังควบคุมที่ดินนั้นอยู่ การแย่งการครอบครองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงทำไม่ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3444/2533** ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามผู้มีสิทธิในที่ดินโอนที่ดินไปยังผู้อื่นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ทางราชการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เป็นที่ดินไป นอกจากตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 31 การที่จำเลยได้ที่ดินพิพาทมาโดยทางมรดก และทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ในระหว่างระยะเวลาห้ามโอนดังกล่าวโดยได้รับเงินกับ **มอบที่ดินพิพาทให้โจทก์ครอบครองแล้ว** แม้มีข้อตกลงว่าจำเลยจะจดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่โจทก์ เมื่อจำเลยประกาศรับมรดกเสร็จแล้วก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็น **สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ตกเป็นโมฆะ** โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5596/2536** จำเลยได้ขายและมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้ ข. และ จ. ได้ขายและมอบการครอบครองที่พิพาทให้โจทก์ แต่การซื้อขายที่พิพาททั้งสองครั้งดังกล่าวไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และที่พิพาทเป็นที่ดินที่ทางราชการห้ามโอนภายในสิบปี การซื้อขายที่พิพาทระหว่างจำเลยกับ ข. และระหว่าง ข. กับโจทก์จึงไม่ถูกต้องตามแบบและเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามขัดแย้ง โดยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 150 แต่เมื่อจำเลยได้ขนย้ายออกไปจากที่พิพาทจึงถือว่าจำเลยได้สละเจตนาครอบครองโดยไม่ยึดถือที่พิพาทอีกต่อไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 1377 วรรคแรก การที่ ข. กับโจทก์ได้ซื้อและยึดถือที่พิพาทโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนต่อมาในระยะเวลาห้ามโอน ข. กับโจทก์ก็ยังไม่ได้สิทธิครอบครอง เนื่องจากถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่ง ป.ที่ดินฯ ดังกล่าว แต่เมื่อโจทก์ยังคงครอบครองที่พิพาทมาตลอดจนล่วงระยะเวลาห้ามโอนแล้ว โจทก์ย่อมได้ซึ่งสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. มาตรา 1367 นับแต่วันพ้นกำหนดห้ามโอนนั้น จำเลยไม่มีสิทธิเข้าเกี่ยวข้อในที่

พิพาทอีก และเมื่อสัญญาซื้อขายเป็นโมฆะ โจทก์จึงบังคับให้จำเลยไปจดทะเบียนโอนที่พิพาทให้แก่โจทก์ไม่ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 456/2537** ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 วรรคท้าย บัญญัติว่า ภายในกำหนดเวลาห้ามโอนตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี การที่โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดที่ดินพิพาทไว้เพื่อรอการขายทอดตลาด เมื่อกำหนดเวลาห้ามโอนสิ้นสุดลงเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับคดี แม้ผลการยึดทรัพย์จะมีได้ทำให้สิทธิแห่งการครอบครองที่ดินพิพาทของจำเลยเปลี่ยนไปก็ตาม แต่เมื่อที่ดินพิพาทไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ไม่มีอำนาจยึดได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2537** แม้ตามสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท ผู้คัดค้านได้สละการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ร้องตั้งแต่วันทำสัญญา แต่ที่ดินพิพาทมีข้อบังคับห้ามโอนภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ผู้คัดค้านได้รับโฉนดตาม ป.ที่ดินมาตรา 31 บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนาจะปกป้องราษฎรให้มีที่ทำกินเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี และภายในระยะเวลาดังกล่าวทางราชการได้ควบคุมที่ดินนั้นอยู่ยังไม่ปล่อยให้เป็นที่สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ครอบครองจนกว่าจะพ้นระยะเวลาห้ามโอน ผู้คัดค้านไม่อาจสละหรือโอนการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ร้องได้ ผู้ร้องจะเอาระยะเวลาการครอบครองซึ่งอยู่ภายในข้อบังคับห้ามโอนกรรมสิทธิ์มารวมคำนวณเป็นระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ตาม ป.พ.มาตรา 1382 หาได้ไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5083/2537** จำเลยซื้อที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินบางส่วนของที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนไปยังผู้อื่นภายใน 10 ปีจากโจทก์ แม้โจทก์จะได้สละการครอบครองและมอบที่ดินพิพาทให้จำเลยครอบครอง ทั้งที่มีข้อตกลงว่าจะจดทะเบียนโอนที่ดินให้จำเลยเมื่อพ้นกำหนดห้ามโอนแล้ว ก็เป็นการซื้อและเข้าครอบครองภายในกำหนดเวลาห้ามโอน เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ.มาตรา 113 จำเลยจึงไม่มีสิทธิอยู่ในที่พิพาท

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6132/2537** ที่ดินพิพาทมีข้อบังคับห้ามโอนภายใน 10 ปี นับแต่วันที่จำเลยได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม ป.ที่ดินฯ มาตรา 31 จำเลยจึงไม่อาจสละหรือโอนการครอบครองที่ดินตามสัญญาซื้อขายให้แก่โจทก์ได้ การที่โจทก์จำเลยทำสัญญาอัน

มีผลเป็นการโอนสิทธิในที่ดินโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่กันภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามกฎหมาย เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ.มาตรา 113 เดิม(มาตรา 150 ที่แก้ไขใหม่) แม้พ้นกำหนดห้ามโอนสิบปีแล้วสัญญาซื้อขายดังกล่าวก็ไม่มีผลบังคับ โจทก์จึงไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทดีกว่าจำเลย

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5681/2538** ที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีข้อกำหนดห้ามโอน 10 ปี ตาม ป.ที่ดินฯ มาตรา 31 เป็นที่ดินที่รัฐยังไม่ได้มอบสิทธิครอบครองจนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาห้ามโอน ผู้ที่ได้ที่ดินยังไม่มีสิทธิครอบครองไม่ว่าจะตาม ป.ที่ดินฯ หรือ ป.พ.พ. จึงไม่อาจโอนสิทธิครอบครองให้แก่บุคคลใด จะโอนกันได้ต่อเมื่อพ้นกำหนดเงื่อนไขห้ามโอนแล้วเว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์การที่โจทก์อ้างว่า ย.ยกที่ดินและมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้ในระหว่างเวลาที่มีเงื่อนไขห้ามโอน ถือได้ว่า ย.ยังไม่มีสิทธิครอบครอง จึงไม่อาจโอนสิทธิครอบครองให้แก่โจทก์ได้ เมื่อ ย.ถึงแก่กรรมที่ดินพิพาทจึงตกทอดทางมรดกแก่จำเลยซึ่งเป็นทายาท การที่โจทก์ยังคงครอบครองอยู่จึงเป็นการครอบครองแทนทายาทของ ย. โจทก์จะต้องเปลี่ยนลักษณะการครอบครองโดยบอกกล่าวไปยังทายาทของ ย. เพื่อเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือครอบครองแทนมาเป็นยึดถือครอบครองเพื่อตนเสียก่อนจึงจะได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท

## 2. มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แนวคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา 58 ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 940/2523** การซื้อขายที่นาพิพาทซึ่งเป็นที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งห้ามโอนภายใน 10 ปี ตาม ป.ที่ดินฯ ม.58 ทวิ นั้น การซื้อขายที่ดินดังกล่าวในช่วงห้ามโอนจึงเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามชัดแจ้ง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ จึงเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. ม.150 ผู้รับโอนครอบครองที่ดินต่างดอกเบียไม่มีสิทธิรับโอนเป็นของตน ต้องคืนที่ดินและรับเงินค่าที่ดินคืนจากเจ้าของเดิม

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3520/2532** ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ทางราชการออกให้แก่โจทก์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ ห้ามโอนภายใน 10 ปีนั้น เป็นที่ดินที่รัฐ ยังไม่เคยขอสืบทิครอบครองให้แก่โจทก์ จึงยังไม่มีสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นโจทก์ไม่อาจโอนสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. มาตรา 1377 หรือ มาตรา 1378 ให้ผู้อื่นได้ การที่โจทก์ขายและมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่บิดาโจทก์ภายในกำหนดเวลาห้ามโอน แล้วต่อมาบิดาโจทก์ได้นำไปขายและมอบการครอบครองให้แก่โจทก์ครอบครองทำกิน โดยจะไปโอนให้จำเลยหลังพ้นกำหนดระยะเวลาห้ามโอนแล้วนั้น จำเลยหาอาจยกสิทธิครอบครองขึ้นต่อสู้โจทก์ได้ไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 380/2536** แม้จะรับฟังตามที่โจทก์นำสืบว่า โจทก์ซื้อที่ดินพิพาทจากจำเลย แต่เมื่อขณะทำการซื้อขายที่ดินพิพาทยังอยู่ในระยะเวลาห้ามโอนที่ดินพิพาทภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่จำเลยได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินพิพาท ตาม ป.ที่ดิน มาตรา 58 ทวิ การซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยและการที่จำเลยส่งมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้โจทก์ยอมตกเป็นโมฆะตาม ป.ที่ดิน มาตรา 58 ทวิ ประกอบด้วย ป.พ.พ. มาตรา 113 แม้โจทก์จะครอบครองที่ดินพิพาทนานเพียงใดก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง ที่ดินพิพาทยังเป็นของจำเลยอยู่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1506/2536** ที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ตาม ป.ที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า ห้ามมิให้ผู้ได้สิทธิในที่ดินโอนที่ดินไปยังผู้อื่นภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่การตกทอดทางมรดก โจทก์ทำสัญญาซื้อขายที่ดินจาก ส.บิดาจำเลยเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2529 โดยระบุว่า ส.ได้รับเงินค่าซื้อขายที่ดินพิพาทจากโจทก์ครบถ้วนแล้วและยินยอมมอบในการเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารในที่พิพาทนับแต่วันทำสัญญา ซึ่งอยู่ในระยะเวลาห้ามโอน ถือว่าสัญญาซื้อขายมุ่งประสงค์โอนสิทธิครอบครองทันที แม้ว่า ส.บิดาจำเลยได้ น.ส.3 มาเมื่อวันที่ 25 และ 26 พฤษภาคม 2520 แล้ว ส.ทำสัญญาขายที่พิพาทให้โจทก์ในวันที่ 19 ตุลาคม 2529 เมื่อครอบครองที่พิพาทมา 9 ปี 5 เดือนแล้ว และกำหนดโอนกันวันที่ 19 กรกฎาคม 2531 ซึ่งเป็นเวลา 11 ปี 5 เดือน นับแต่ได้รับ น.ส.3 ก. มาการทำสัญญาซื้อขายในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามโอน ตาม ป.ที่ดิน ย่อมเป็นการอัน

มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะนับแต่วันทำสัญญา ตาม ป.พ.พ. มาตรา 113

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2155/2537** โจทก์เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีข้อกำหนดห้ามโอนภายใน 10 ปีนับแต่วันที่ 4 เมษายน 2522 ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ทำสัญญาจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่จำเลยโดยตกลงจะชำระค่าที่ดินส่วนที่เหลือและส่งมอบที่ดินให้ในวันที่ 5 กันยายน 2531 ภายในกำหนดห้ามโอนตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมาย สัญญาจะซื้อขายที่ดินพิพาทย่อมตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 113 เดิม (มาตรา 150 ใหม่) คู่สัญญาจึงต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยถือเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกัน จำเลยต้องคืนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้โจทก์ และโจทก์ก็ไม่มีสิทธิรับเงินที่รับไว้

### 3. มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

คำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มีดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1005/2518** มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ห้ามมิให้ผู้ได้รับที่ดินโอนที่ดินไปยังผู้อื่นภายใน 5 ปี คำว่า “ผู้อื่น” นั้นรวมถึงกระทรวง ทบวง กรมด้วย ดังนั้น แม้แต่กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงพัฒนาการแห่ง ชาติ ผู้ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่มีอำนาจจะรับโอนที่ดินนั้นๆ ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 334/2532** ที่ดินที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้มาตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 นั้น ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี และที่ดินประเภทนี้ผู้ครอบครองปรปักษ์ก็จะนำเอาระยะเวลาการครอบครองซึ่งอยู่ภายในกำหนดเวลาห้ามโอนกรรมสิทธิ์มารวมคำนวณเป็นระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 มิได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1307/2537** โจทก์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทซึ่งได้รับมาตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ดังนั้น สิทธิของโจทก์ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จะต้องเป็นไปตามมาตรา 12 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า”ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้...” ได้ความว่าทางราชการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้โจทก์เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2519 ระยะเวลาห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในห้าปีจึงมีอยู่จนถึงวันที่ 26 เมษายน 2524 แม้ว่า ส.บุตรจำเลยจะซื้อที่พิพาทจาก จ.สามีโจทก์และรับมอบการครอบครองตั้งแต่วันที่ซื้อคือวันที่ 5 เมษายน 2519 ตลอดมาจนกระทั่งจำเลยรับโอนครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาถึงวันที่ยื่นคำร้องขอต่อศาลขอแสดงกรรมสิทธิ์ ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ 830/2531 จำเลยจะนำเอาระยะเวลาก่อนวันที่พ้นระยะเวลาห้ามโอนตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลาการครอบครองปรับแก้ตาม ป.พ.พ.มาตรา 1382 ไม่ได้ ดังนั้นเมื่อนับระยะเวลาการครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่พ้นระยะเวลาห้ามโอนกรรมสิทธิ์วันที่ 26 เมษายน 2524 ถึงวันที่ 20 กันยายน 2531 ซึ่งเป็นวันที่จำเลยยื่นคำร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์ต่อศาลชั้นต้น จำเลยยังครอบครองที่ดินพิพาทไม่ครบสิบปีจึงยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยการครอบครองปรับแก้ คำสั่งศาลในคดีหมายเลขแดงที่ 830/2531 จึงไม่ผูกพันโจทก์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและไม่ใช้คู่ความในคดีตาม ป.วิ.พ. มาตรา 145 วรรคสอง(2) โจทก์จึงสามารถพิสูจน์ได้ว่าโจทก์ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1456/2537** แม้การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทของโจทก์จะตกอยู่ในบังคับตามเงื่อนไขห้ามโอนที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ก็ตาม แต่โจทก์ยังคงมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท และย่อมมีสิทธิขอให้ปลดเปลื้องการบกพร่องการครอบครองตาม ป.พ.พ.มาตรา 1374 ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6163/2537** ที่ดินพิพาทที่โจทก์ได้รับมาตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ซึ่งอยู่ระหว่างกำหนดห้ามโอนภายในห้าปีเป็นที่ดินที่รัฐยังไม่มอบสิทธิครอบครองให้โจทก์จึงยังไม่มีสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. หรือตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่อาจโอนหรือสละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ผู้อื่นได้ ฉะนั้น แม้สัญญาจำนองที่ดินพิพาทจะเป็นนิติกรรมอำพรางการซื้อขาย และจำเลยเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทโดยโจทก์ส่งมอบการครอบครองให้นับแต่วันที่โจทก์ทำสัญญาจำนองไว้ก็ตาม จำเลยก็ไม่อาจอ้างว่าจำเลยครอบครองที่ดินพิพาทเพื่อตนขึ้นต่อผู้โจทก์ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3372/2538** มารดาโจทก์ชายและมอบการครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งยังอยู่ในข้อกำหนดห้ามโอนให้จำเลยโดยมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงไม่ถูกต้องตามแบบและเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดชัดแจ้ง ตกเป็นโมฆะตามป.พ.พ. มาตรา 150 การครอบครองของผู้รับโอนจึงต้องถือว่าเป็นการครอบครองแทนเจ้าของที่ดินพิพาท แม้พ้นกำหนดเวลาห้ามโอนแล้ว ก็ยังคงถือตามมาตรา 1381 หรือจนกว่าเจ้าของที่ดินพิพาทจะแสดงเจตนาสละการครอบครองให้ตามมาตรา 1377, 1379 การที่โจทก์หรือบ้านไปในระยะเวลาห้ามโอนเท่ากับสละเจตนาครอบครองเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดโอนตกเป็นโมฆะเช่นกัน คดีเช่นนี้ไม่อยู่ในบังคับต้องฟ้องเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนภายใน 1 ปี ตามมาตรา 1374

#### 4. มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517

คำพิพากษาศาลฎีกาตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มีดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1233/2539** เมื่อพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 44 มิได้ห้ามเด็ดขาดไม่ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินยังอยู่ในวิสัยที่จะโอนสิทธิในที่ดินภายในกำหนดเวลาห้ามโอนให้แก่ผู้อื่นได้ หากได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ดังนั้นสัญญาจะซื้อขายที่ดินซึ่งโจทก์ได้ตกลงกับจำเลยว่าโจทก์จะโอนที่ดินให้แก่จำเลยเมื่อได้รับอนุญาตจากทางราชการ จึงไม่ใช่สัญญาที่กระทำโดยมีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย สัญญาดังกล่าวมีผลสมบูรณ์บังคับกันได้

#### 5. มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

คำพิพากษาศาลฎีกาตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534** วินิจฉัยว่า

“ศาลฎีกาตรวจสอบสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว ข้อเท็จจริงรับกันว่าที่พิพาทเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เดิมนายสมบัติ สามีโจทก์เป็นผู้รับสิทธิทำประโยชน์ที่ดินจากสำนักงานการ



ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นายสมบัติถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 โจทก์ในฐานะภรรยา ได้แจ้งต่อทางสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอรับสิทธิในที่ดินพิพาท สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ได้อนุมัติและออกบัตรประจำตัวเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้โจทก์แล้ว ปัญหาที่จะพิจารณาจึงมีว่าระหว่างโจทก์กับจำเลยใครจะมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากัน โจทก์อ้างว่ารับมรดกจากสามีซึ่งได้รับจัดสรรจากทางราชการ จำเลยอ้างว่าได้ซื้อจากสามีโจทก์แล้วตามหนังสือสัญญาซื้อขายระหว่างสามีโจทก์กับจำเลยโดยมีเอกสารหมายเลข 1 และบุคคลเป็นพยานหลักฐานซึ่งตามข้อต่อสู้ของจำเลยนั้นทำให้เกิดข้อกฎหมายขึ้นว่า การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะขัดต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงว่าจำเลยได้ซื้อที่ดินจากสามีโจทก์และได้ครอบครองแล้วจริงหรือไม่ สมควรพิจารณาปัญหาของกฎหมายดังกล่าวแล้วก่อน เพราะถ้าไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ ข้อเท็จจริงตามที่พิจารณาได้ก็ไม่มีประโยชน์แก่คดี พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ ตามบทกฎหมายนี้เห็นได้ว่า นิติกรรมระหว่างสามีโจทก์กับจำเลย (ถ้ามี) ก็เป็นการต้องห้ามขัดแย้งตามกฎหมาย จึงเป็นโมฆะกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ดังนั้นข้อเท็จจริงที่จำเลยอ้าง จึงไม่มีผลบังคับในคดีนี้จำเลยฎีกาต่อมาว่าโดยสัญญาซื้อขายดังกล่าว จำเลยได้เข้าครอบครองที่พิพาทแล้ว จึงได้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ซึ่งโจทก์ต้องฟ้องร้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาโจทก์ถูกแย่งการครอบครองนั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ ดังนี้จะเห็นได้ว่าบุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และตามมาตรา 37 ก็ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว ศาลฎีกาเห็นว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น บุคคลที่มีได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะอ้างสิทธิแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง มิได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับจัดสรรที่ดินละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองที่ดินก็กลับตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมใหม่ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดให้เกษตรกรที่เหมาะสมได้รับต่อไป และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาและอนุมัติให้จำเลยได้รับสิทธิในที่ดินที่พิพาทประการใด ดังนั้นตามฎีกาของจำเลยแม้จะฟังว่าจำเลยแย่งการครอบครองจากโจทก์เกิน 1 ปีแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้จำเลยมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปขึ้นมาได้ จำเลยต้องออกจากที่พิพาทไป”

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถสรุปข้อสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้ดังนี้

1. ศาลฎีกาให้ความสำคัญกับเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนและกระบวนกรได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินว่า การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ บุคคลภายนอกที่ไม่มีได้รับสิทธิในที่ดินนี้จะยกเอาเรื่องการครอบครองหรือเรื่องการโอนโดยผลของกฎหมายมาอ้างหักล้างกับรัฐ หรือบุคคลที่ได้รับสิทธินี้โดยผ่านกระบวนกรจัดที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินมิได้

2. คำพิพากษาศาลฎีกาบางฉบับ ศาลฎีกาเห็นว่าในระยะเวลาข้อกำหนดห้ามโอนนั้น บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินนี้ยังไม่มีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ประการใด บุคคลภายนอกจึงยกเอาเรื่องแย่งการครอบครองมาอ้างหักล้างกับรัฐ หรือบุคคลที่ได้รับสิทธินี้โดยผ่านกระบวนกรจัดรูปที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินมิได้เช่นเดียวกัน

3. ศาลฎีกาเห็นว่าข้อกำหนดห้ามโอนนี้เป็นนโยบายของรัฐที่มุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อให้มีที่ดินในการทำกิน และเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกต่อไป ดังนั้นสิทธินี้จึงเป็นสิทธิที่เฉพาะบุคคลที่ได้รับสิทธิที่จะต้องมีหน้าที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามกำหนดระยะเวลาห้ามโอนนั้น ไม่สามารถกระทำกรใด ๆ ที่จะทำให้ตนมิใช่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

นอกจากนี้ จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าศาลฎีกาให้ความสำคัญต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน และกระบวนกรได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินเป็นอย่างยิ่งโดยจะตีความคำว่า “ห้ามโอน” ให้รวมถึงการโอนในทุกกรณีทั้ง

การโอนโดยทางนิติกรรมและการโอนโดยผลของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบางคำพิพากษาคติความไปถึงเรื่องการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง การโอนสิทธิครอบครองและการสละสิทธิครอบครองด้วยซึ่งในคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งกล่าวก็ได้ให้เหตุผลไว้แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี ซึ่งพอจะแยกออกได้เป็น 6 กรณี ดังนี้

1. นิติกรรมโอนสิทธิในที่ดินโดยฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามโอนเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 (มาตรา 113 เดิม) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 940/2523, 3393/2525, 3444/2533, 380/2536, 1506/2536, 5596/2536, 2155/2537, 5083/2537, 3133/2538)

2. การเข้าแย่งการครอบครองที่ดินในช่วงเวลาห้ามโอนทำไม่ได้ คือ ไม่มีผลตามกฎหมาย เนื่องจากที่ดินที่ทางราชการจัดให้ราษฎรทำกินนั้นมีข้อกำหนดห้ามโอนตามกฎหมาย แสดงว่าทางราชการยังควบคุมที่ดินนั้นอยู่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 909/2531, 5773/2534)

3. การครอบครองปรปักษ์ที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนั้น ไม่อาจนำระยะเวลาครอบครองที่ดิน (มีโฉนดที่ดิน) ในช่วงเวลาห้ามโอน มาเป็นระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1382 ได้ แต่ถ้าหากเป็นการครอบครองในช่วงหลังพ้นระยะเวลาห้ามโอนแล้วสามารถนำระยะเวลาในช่วงนี้มาคำนวณเป็นระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 334/2532, 619/2537, 1307/2537)

4. เจ้าของที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไม่อาจโอนสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. 1377 และมาตรา 1378 ให้ผู้อื่นได้ เพราะที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ทางราชการออกให้ตามกฎหมาย ห้ามโอนนั้น เป็นที่ดินที่รัฐยังไม่มอบสิทธิครอบครองให้เจ้าของที่ดินจึงยังไม่มีสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. หรือ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3520/2532, 6163/2537, 5681/2538)

5. แม้ผู้อื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินจะครอบครองที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนานเพียงใดก็ไม่อาจได้สิทธิครอบครอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 380/2536)

6. เจ้าของที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนมีสิทธิขอให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1374 ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1456/2537) (ต้องขอฎีกาเดิมดูว่าที่ดินมีโฉนดหรือไม่)

7. เมื่อจำเลย(เจ้าของเดิม) สละเจตนาครอบครองโดยไม่ยึดถือที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนแล้ว หากโจทก์(บุคคลภายนอก) ยังคงครอบครองที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนตลอดมาจนล่วงเลยระยะเวลาห้ามโอนแล้ว โจทก์ยอมได้ซึ่งสิทธิครอบครองตาม ป.พ.พ. มาตรา 1367 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5596/2536)

8. เจ้าของที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไม่อาจสละหรือโอนสิทธิครอบครองโดยอาศัยสัญญาได้ เนื่องจากนิติกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2537, 6163/2537, 6132/2537, 3372/2538)

อย่างไรก็ตามเหตุและผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวยังมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการ ดังที่ได้มีการนำมาจัดเรียงเป็นหมวดหมู่และวิเคราะห์ให้เห็น ความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกันของแนวคำพิพากษาศาลฎีกาอันทำให้เกิดปัญหาทางแนวความคิดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน ซึ่งจะได้วิจยถึงปัญหาเรื่องนี้โดยละเอียดในบทต่อไป